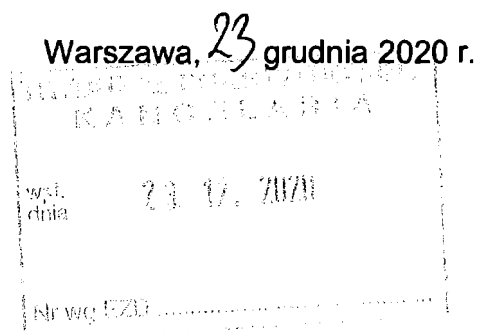




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 87/19
BAS-WAK-179/19



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skarg konstytucyjnych M Sp. z o.o. z siedzibą w T z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. akt SK 7/20) oraz M J z dnia 2 listopada 2018 r. (sygn. akt SK 87/19), połączonych przez Trybunał Konstytucyjny do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt SK 87/19, jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniach 29 listopada 2019 r. i 4 lutego 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęły zawiadomienia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie skarg konstytucyjnych – odpowiednio – M J (sygn. akt SK 87/19) oraz M Sp. z o.o. z siedzibą w T (sygn. akt SK 7/20). Skargi – ze względu na tożsamość przedmiotową spraw – zostały połączone przez Trybunał do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt SK 87/19.

Trybunał – postanowieniami TK z 19 września 2019 r., sygn. akt Ts 165/18 oraz z 17 grudnia 2019 r., sygn. akt Ts 128/17 – przekazał skargi do rozpoznania merytorycznego w zakresie oceny konstytucyjności następujących przepisów:

- 1) ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; aktualny t.j. Dz.U z 2020 r. poz. 1575, ze zm. dalej: k.p.c.):
 - art. 123 § 2 k.p.c.: „Postanowienie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego może wydać także referendarz sądowy”;
 - art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c.: „Sąd rozpoznaje skargę w składzie jednego sędziego, jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”.
- 2) ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.):
 - art. 175 § 1 p.p.s.a.: „Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, z zastrzeżeniem § 2-3”;
 - art. 258 § 1 p.p.s.a.: „Czynności w zakresie przyznania prawa pomocy wykonuje referendarz sądowy”.

Zaskarżone przepisy procedury cywilnej, w zakresie objętym problemami konstytucyjnymi, przyznają referendarzowi sądowemu kompetencję orzekania w sprawach o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika procesowego z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Referendarz w tym celu wydaje postanowienie o ustanowieniu albo o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 123 § 2 k.p.c.). Na postanowienie wydane przez referendarza przysługuje skarga do sądu, który wydaje

orzeczenie jako sąd drugiej instancji, a zatem z wyłączeniem możliwości zaskarżenia do sądu wyższej instancji. Sąd może orzeczenie referendarza utrzymać w mocy albo zmienić i na to postanowienie sądu zażalenie nie przysługuje (art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c.).

Kwestionowane uregulowania procedury sądowoadministracyjnej – w zakresie objętym zaskarżeniem – ustanawiają przymus adwokacko-radcowski (art. 175 § 1 p.p.s.a.) do sporządzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) oraz przyznają referendarzowi sądowemu kompetencję orzekania w sprawach o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika procesowego z urzędu (art. 258 § 1 p.p.s.a.).

Po wniesieniu obydwu skarg konstytucyjnych do Trybunału przepis art. 398²³ § 2 k.p.c. został znowelizowany ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2089; dalej: ustawa nowelizująca), otrzymując z dniem 7 listopada 2019 r. nowe brzmienie. Kwestia wpływu nowelizacji na dalszy przebieg postępowania została omówiona w ramach analizy formalnoprawnej.

II. Stan faktyczny spraw

1. Skarga konstytucyjna spółki M Sp. z o.o. z siedzibą w T (dalej: skarżąca spółka) z 1 maja 2017 r. (pierwotnie o sygn. akt Ts 128/17, a następnie sygn. akt SK 7/20) została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Skarżąca spółka złożyła do Sądu Rejonowego w T wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego w związku ze sprawą dotyczącą wznowienia postępowania upadłościowego osoby trzeciej. Ustanowiony pełnomocnik z urzędu wydał opinię o braku podstaw do złożenia skargi konstytucyjnej, dlatego skarżąca spółka złożyła do Sądu Rejonowego w T „wniosek o zmianę lub ustanowienie nowego pełnomocnika”. Referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w T oddalił wniosek o ustanowienie nowego pełnomocnika (postanowienie z marca 2017 r., sygn. akt). Na to postanowienie skarżąca spółka złożyła skargę, która również została oddalona (postanowienie Sądu Rejonowego w T z kwietnia 2017 r., sygn. akt).

Z perspektywy problemów konstytucyjnych zarysowanych w skardze konstytucyjnej kluczowe są ustalenia, że w sprawie skarżącej spółki o ustanowienie

pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego orzekł referendarz sądowy, a nie sąd. Skarżąca spółka skorzystała z przysługującej jej skargi do sądu na postanowienie referendarza, jednak sąd orzekł jako „sąd drugiej instancji”, a więc z wyłączeniem drogi zaskarżenia do sądu wyższej instancji.

2. Skarga konstytucyjna M. J. (dalej: skarżący) z 2 listopada 2018 r. (pierwotnie sygn. akt. Ts 165/18, a następnie sygn. akt SK 87/19) została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Skarżący złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. (dalej: WSA w K.) wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA w związku z nieuwzględnieniem zarzutów skarżącego na wszczęte wobec niego postępowanie egzekucyjne. Referendarz sądowy oddalił wniosek skarżącego (postanowienie referendarza sądowego w WSA w K. z września 2017 r., sygn. akt.). Skarżący złożył skargę do sądu na postanowienie referendarza. WSA w K. utrzymał w mocy postanowienie referendarza sądowego (postanowienie z listopada 2017 r., sygn. akt.). Skarżący wniósł do NSA zażalenie na postanowienie WSA w K. z listopada 2017 r., domagając się uchylenia postanowienia i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania albo ustanowienia pełnomocnika z urzędu. WSA w K. postanowieniem z stycznia 2018 r. (sygn. akt.) odrzucił zażalenie skarżącego.

Wobec bezskuteczności działań zmierzających do ustanowienia pełnomocnika z urzędu skarżący, z pominięciem przymusu adwokacko-radcowskiego wniósł za pośrednictwem WSA w K. skargę kasacyjną do NSA. WSA w K. odrzucił skargę kasacyjną skarżącego z powodu niedochowania przymusu adwokacko-radcowskiego (postanowienie z marca 2018 r., sygn. akt.). Skarżący złożył do NSA zażalenie na to postanowienie. WSA w K. postanowieniem z maja 2018 r. (sygn. akt.) odrzucił zażalenie skarżącego na postanowienie z marca 2018 r. odrzucające skargę kasacyjną.

Skarżący złożył do Sądu Rejonowego w Tychach wniosek o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika procesowego z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem

z lipca 2018 r. (sygn. akt ...) referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w T ... oddalił wniosek skarżącego. Skarżący złożył skargę na postanowienie referendarza wnosząc o uchylenie tego postanowienia. Sąd Rejonowy w T ... utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie referendarza sądowego (postanowienie Sądu Rejonowego w T ... z września 2018 r., sygn. akt ...).

Z perspektywy problemów konstytucyjnych kluczowe są ustalenia, że w sprawie skarżącego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego nie orzekł sędzia, lecz referendarz sądowy. Skarżący skorzystał ze skargi do sądu na postanowienie referendarza, jednak sąd orzekł już w roli „sądu drugiej instancji”, a więc bez możliwości odwołania się do sądu wyższej instancji. Istotne są również ustalenia, że skarżący nie mógł w sposób skuteczny osobiście sporządzić i złożyć skargi kasacyjnej do NSA (ze względu na istniejący przymus adwokacko-radcowski), a w sprawie o ustanowienie dla skarżącego profesjonalnego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA nie orzekł sąd, lecz referendarz sądowy.

III. Zarzuty skarżących

1. Zdaniem skarżącej spółki rozpoznawanie (na podstawie art. 123 § 2 k.p.c.) przez referendarzy sądowych spraw w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego jest „orzekaniem o prawach lub wolnościach konstytucyjnych”. Tego rodzaju czynności zastrzeżone są do wyłącznej kompetencji sądów, podczas gdy referendarze orzekać mogą jedynie w zakresie „procesowych czynności technicznych”. Skarżąca spółka przywołała obszernie fragmenty uzasadnienia wyroku TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, dostrzegając istnienie podobieństw w statusie asesorów i referendarzy sądowych. Konstytucyjne zastrzeżenia Trybunału dotyczące powierzenia asesorom sprawowania czynności z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości skarżąca spółka uznała za adekwatne w stosunku do referendarzy sądowych. Referendarz, jako urzędnik sądowy, nie jest niezawisłym i bezstronnym sędzią oraz nie posiada nominacji sędziowskiej nadanej przez Prezydenta RP. Nie ma zatem konstytucyjnego umocowania do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w jakiegokolwiek formie, w tym w kwestii orzekania

o ustanowieniu profesjonalnego pełnomocnika z urzędu w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie skarżącej spółki przepis stanowiący, że sąd rozpoznaje skargę na postanowienie referendarza w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału jako sąd drugiej instancji (art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c.) sprawia, że referendarz orzeka „na prawach sądu I instancji”, co narusza prawo do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym. Konstytucja nie daje podstaw do przekazywania kompetencji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości pracownikom sądowym, ani innym osobom nieposiadającym atrybutów niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skoro od postanowienia referendarza można wnieść skargę do sądu, który działa jako organ drugiej instancji, to tym samym postanowienie referendarza musi być traktowane jako orzeczenie sądu pierwszej instancji, choć nie zostało wydane przez osobę mającą cechy niezawisłości i bezstronności. Skarżąca spółka upatruje niekonstytucyjności w tym, że orzeczenie referendarza sądowego jest traktowane na równi z orzeczeniem sądu pierwszej instancji, ponieważ sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza orzeka jako sąd drugiej instancji. Z perspektywy skarżącej spółki konstytucyjne standardy prawa do sądu byłyby zachowane wówczas, gdyby od orzeczenia sądu rozpoznającego skargę na postanowienie referendarza sądowego przysługiwał środek odwoławczy do sądu wyższej instancji.

Zasadnicze problemy konstytucyjne dotyczą tego, czy przyznanie referendarzom sądowym kompetencji do orzekania w sprawach o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego narusza prawo do sądu (jako organu o konstytucyjnie określonej charakterystyce). Konstytucyjne wątpliwości dotyczą również tego czy rozpoznawanie skargi na postanowienie referendarza sądowego przez sąd orzekający w roli „sądu drugiej instancji” (a więc bez możliwości odwołania się do sądu wyższej instancji), narusza prawo do rozpoznania sprawy przez sąd w rozumieniu konstytucyjnym w ramach postępowania dwuinstancyjnego.

2. Skarżący powtórzył w części argumentację powołaną w skardze SK7/20. Zdaniem skarżącego rozpoznawanie przez referendarzy sądowych spraw w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia

i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego (art. 123 § 2 k.p.c.) jest „orzekaniem o prawach lub wolnościach konstytucyjnych”. Tego rodzaju czynności zastrzeżone są do wyłącznej kompetencji sądów, podczas gdy referendarze orzekać mogą jedynie w zakresie „procesowych czynności technicznych”. Skarżący przywołał obszernie fragmenty uzasadnienia wyroku TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 stwierdzając istnienie podobieństw w statusie asesorów i referendarzy sądowych. Referendarz jest urzędnikiem i nie ma konstytucyjnego umocowania do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w jakiegokolwiek formie, w tym w zakresie orzekania o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie skarżącej spółki przepis stanowiący, że sąd rozpoznaje skargę na postanowienie referendarza w zakresie skargi konstytucyjnej do Trybunału jako sąd drugiej instancji (art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c.) sprawia, że referendarz orzeka „na prawach sądu I instancji”, co narusza prawo do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym. Skarżący upatruje niekonstytucyjności w tym, że orzeczenie referendarza sądowego jest traktowane na równi z orzeczeniem sądu pierwszej instancji, ponieważ sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza orzeka jako sąd drugiej instancji. Konstytucyjne standardy prawa do sądu byłyby – w ocenie skarżącego – dochowane wówczas, gdyby od orzeczenia sądu rozpoznającego skargę na postanowienie referendarza sądowego przysługiwał środek odwoławczy do sądu wyższej instancji.

Argumentacja zarzutu niekonstytucyjności orzekania przez referendarzy sądowych w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA (art. 258 § 1 p.p.s.a.) jest trudna do zrekonstruowania. Można wyłącznie przypuszczać, że skarżący ujął łącznie argumentację przemawiającą za niekonstytucyjnością przepisów przyznających referendarzom sądowym kompetencje orzecznicze w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i sądownoadministracyjnym.

W odniesieniu do przepisu ustanawiającego przymus adwokacko-radcowski w zakresie sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA (art. 175 § 1 p.p.s.a.) skarżący stwierdził, że wymóg poniesienia kosztów związanych z przymusem adwokacko-radcowskim do sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA jest barierą ekonomiczną uniemożliwiającą skorzystanie z prawa skarżącego do zaskarżenia orzeczenia do sądu drugiej instancji, co jest niezgodne z zasadą dwuinstancyjności postępowania

sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącego ustawodawca zamknął dostęp do sądu drugiej instancji w postępowaniu sądownoadministracyjnym w drobnych sprawach, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa od kosztów wymaganych do ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Skarżący twierdzi, że tworzenie przez ustawodawcę tego rodzaju barier ekonomicznych szykanuje osoby ubogie w kontekście prawa dostępu do sądu drugiej instancji w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Problemy konstytucyjne określone przez skarżącego dotyczą konstytucyjnej dopuszczalności orzekania przez referendarzy sądowych w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości odnoszą się również do tego czy regulacja stanowiąca, że sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego orzeka już jako „sąd drugiej instancji”, a więc bez możliwości odwołania się do sądu wyższej instancji, narusza prawo do rozpoznania sprawy przez sąd w rozumieniu konstytucyjnym w ramach postępowania dwuinstancyjnego. Rozważenia wymaga ponadto konstytucyjna dopuszczalność orzekania przez referendarzy sądowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA, a także czy przepis ustanawiający przymus adwokacko-radcowski w zakresie sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA narusza prawo do sądu i zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Skarga, aby mogła zostać rozpoznana przez Trybunał, powinna spełniać niezbędne wymogi wynikające z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uTK).

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał

wyroku. Kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie wstępnej kontroli dokonywanej przez Trybunał, lecz pozostaje aktualna w każdym stadium jej rozpoznawania. Innymi słowy, pozytywne przejście przez skargę konstytucyjną etapu wstępnej kontroli nie zwalnia Trybunału (ani Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem) od obowiązku dokonania oceny na etapie rozpoznania merytorycznego, czy nie zachodzą konstytucyjne lub ustawowe ujemne przesłanki procesowe skutkujące koniecznością umorzenia postępowania w całości lub w części (postanowienia TK z: 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 29/09).

Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez sąd lub inny organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie skarżonego aktu normatywnego, doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu wolności lub praw podmiotowych o charakterze konstytucyjnym (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Należy zatem ustalić, czy zostały łącznie spełnione następujące warunki: czy podstawą skargi konstytucyjnej są „akty normatywne, na podstawie których sąd lub organ władzy publicznej orzekł ostatecznie” i czy zostały naruszone „konstytucyjne wolności lub prawa” skarżącego.

Jedną z cech charakterystycznych skargi konstytucyjnej – odróżniających ją od wniosku procedowanego w ramach kontroli abstrakcyjnej – jest to, że nie służy ona usunięciu z systemu prawnego jakiegokolwiek niekonstytucyjnego przepisu, lecz wyłącznie takiego niekonstytucyjnego przepisu, którego zastosowanie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw o charakterze podmiotowym przysługującym osobie, która wystąpiła do Trybunału ze skargą konstytucyjną (postanowienie TK z 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06).

Skarżący ma obowiązek przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności skarżonej regulacji. Powinien nie tylko wskazać, które konkretnie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez skarżony przepis, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty skarżącego muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09).

Wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jest to wymóg odrębny od sformułowania zarzutu. Uzasadnienie zarzutu nie może polegać na powtórzeniu jego treści, a poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe wymogi dotyczące treści skargi konstytucyjnej. Nie wystarczy, że skarżący wskaże skarżone przez siebie przepisy oraz postanowienia Konstytucji, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Powinien wyjaśnić, na czym zarzucana niezgodność polega (postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. akt SK 38/14). Nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne lub czynione jedynie na marginesie innych rozważań (wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18; postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13). Skarżący nie może przerzucać na Trybunał obowiązku precyzowania zarzutów niekonstytucyjności (wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15).

2. Zaskarżony przepis art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. został znowelizowany po wniesieniu obydwu analizowanych skarg konstytucyjnych do Trybunału, zatem rozważenia wymaga wpływ nowelizacji na dalszy bieg postępowania przed Trybunałem.

Przed nowelizacją art. 398²³ k.p.c. miał następujące brzmienie:

„§ 1. Rozpoznając skargę na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu oraz na postanowienie o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza sądowego utrzymuje w mocy albo je zmienia.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, wniesienie skargi na postanowienie referendarza sądowego wstrzymuje wykonalność tego postanowienia. Sąd rozpoznaje skargę w składzie jednego sędziego, jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”.

Przepis art. 398²³ k.p.c. został zmieniony ustawą nowelizującą i z dniem 7 listopada 2019 r. otrzymał następujące brzmienie:

„§ 1. Wniesienie skargi na postanowienie referendarza sądowego w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu oraz na postanowienie o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego wstrzymuje wykonalność tego postanowienia.

§ 2. Jeżeli wniesiono skargę na postanowienie referendarza sądowego wydane na podstawie art. 395 § 2, ponowne wydanie postanowienia na tej podstawie przez referendarza sądowego nie jest dopuszczalne.

§ 3. Sąd rozpoznaje skargę w składzie jednego sędziego jako sąd drugiej instancji. Po rozpoznaniu skargi sąd utrzymuje w mocy lub zmienia zaskarżone postanowienie, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”.

W obecnie obowiązującym brzmieniu art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. nie zawiera skarżonej treści normatywnej. Została ona zmodyfikowana i zamieszczona w innej jednostce redakcyjnej (art. 398²³ § 3 k.p.c.).

Analiza stanu faktycznego i prawnego obydwu skarg konstytucyjnych wykazała, że zastosowanie w sprawach skarżących znalazł art. 398²³ zdanie drugie k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 6 listopada 2019 r., a więc do wejścia w życie ustawy nowelizującej, zatem do przepisu w tym właśnie brzmieniu odnosi się stanowisko Sejmu.

3.1. Skuteczne wszczęcie kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargi konstytucyjnej wymaga wskazania takiego wzorca kontroli, który wyraża konstytucyjnie gwarantowaną wolność lub prawo podmiotowe. Skarżąca spółka w skardze o sygn. akt SK 7/20 (pierwotnie o sygn. akt Ts 128/17) przywołała liczne wzorce kontroli w rozmaitych konfiguracjach, których dopuszczalność w niniejszej sprawie jest wątpliwa i wymaga przeanalizowania (art. 10, art. 31 ust. 3 zdanie ostatnie, art. 32 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 5, art. 190 ust. 5, art. 190 ust. 5 w związku z art. 2, art. 190 ust. 5 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

3.2. Przywołany art. 10 ust. 2 Konstytucji wylicza organy wchodzące w skład władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Ze względu na to, że art. 10 Konstytucji należy do zasad ustrojowych państwa i nie wyraża ani wolności, ani praw podmiotowych, nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01; zob. także np. J. Trzeciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 900-901).

3.3. Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) została przywołana w sposób nieprawidłowy, gdyż jako wzorzec samodzielny, bez powiązania z prawem lub wolnością, które – zdaniem skarżącej – zostałyby w sposób nieproporcjonalny ograniczone. Brak jest też odniesienia do tej kwestii w uzasadnieniu skargi. Skarżąca dodatkowo zawężyła wzorzec z art. 31 ust. 3 Konstytucji do „zdania ostatecznego”. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Konstytucja w art. 31 ust. 3 wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych poprzez ogólne określenie przesłanek, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności jednostki. Pierwszy z nich to: wymóg ustawowej formy ograniczeń; drugi: określenie przesłanek materialnych (poprzez specyfikację pojęcia „interesu publicznego”) trzeci: wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzania ograniczeń (nakaz szanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania „istoty” praw i wolności) (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 31, s. 72).

W odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że konstytucyjne wolności lub prawa nie mają – co do zasady – charakteru absolutnego, w związku z czym mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia można uznać za dopuszczalne wówczas, jeżeli zostały ustanowione w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub

porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Dodatkowym wymogiem jest zakaz naruszania istoty wolności i praw. Należy także dokonać oceny tego, czy: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (jest przydatna); 2) regulacja ta jest wymagana do ochrony interesu publicznego, któremu służy (jest niezbędna); 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (jest proporcjonalna w ścisłym tego słowa znaczeniu) (wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05). W celu dokonania oceny spełnienia powyższych wymagań niezbędna jest bliższa analiza w każdym konkretnym przypadku ograniczania konstytucyjnego prawa lub wolności (a więc niezbędne jest przeprowadzenie tzw. testu proporcjonalności).

Istotą testu proporcjonalności prowadzonego przez Trybunał jest ważenie wartości konstytucyjnych. Pierwszym krokiem, jaki należy wykonać, aby zastosowanie testu proporcjonalności w ogóle było możliwe, jest jednoznaczne ustalenie tego, jakie konkretnie konstytucyjne prawo lub wolność zostało ograniczone oraz ustalenie wartości, ze względu na którą ustawodawca wprowadził oceniane ograniczenie. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że mogą być brane pod uwagę tylko enumeratywnie wskazane wartości, a mianowicie: bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, wolności i prawa innych osób. Dopiero po stwierdzeniu, że oceniane ograniczenie prawa lub wolności konstytucyjnej służy ochronie jednej z tych wartości, można prowadzić dalszą analizę, tj. ustalić, czy ograniczenie było przydatne i konieczne do osiągnięcia celu oraz czy została zachowana proporcjonalność *sensu stricto*, tj. czy korzyść osiągnięta w wyniku poświęcenia pierwszego dobra przewyższa dobro poświęcone.

W ocenie Sejmu skarżący nie powiązał art. 31 ust. 3 Konstytucji w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości z prawem lub wolnością, które miałyby doznawać niekonstytucyjnego ograniczenia. Brak jest tym samym wyводу wykazującego nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w konstytucyjną wolność lub prawo skarżącego. Tak sformułowany zarzut należy uznać za niedopuszczalny.

3.4. Zakaz dyskryminacji, wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji, oznacza m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm wyłącznie ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata

normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania (wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10). Zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny. Naruszenie zakazu dyskryminacji przejawia się zarówno przez pogorszenie sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak również polepszenie sytuacji danej klasy podmiotów, czyli uprzywilejowanie ich w stosunku do podmiotów podobnych (zob. L. Garlicki, uwaga 17 do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 17*). Rozróżnia się przy tym dyskryminację bezpośrednią, opartą na niedozwolonych i oczywistych kryteriach różnicujących oraz dyskryminację pośrednią, w sytuacji gdy pozornie neutralne kryterium różnicujące prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania podmiotów podobnych.

Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie. Skarżąca nie wskazała jednak w uzasadnieniu niedopuszczalnego i bezwzględnie zakazanego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji na gruncie skarżonego przepisu, co oznacza niedopuszczalność orzekania przez Trybunał w analizowanej sprawie przez pryzmat art. 32 ust. 2 Konstytucji (wyroki TK z: 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10; 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12). Brak jest też uzasadnienia dla powiązania art. 32 ust. 2 Konstytucji z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.5. Konstytucja w art. 190 ust. 5 określa sposób procedowania przez Trybunał Konstytucyjny, a mianowicie formułuje zasadę orzekania przez Trybunał większością głosów. Wskazane postanowienie Konstytucji nie wyraża żadnej wolności lub prawa, a tym samym nie może zostać skutecznie przywołane jako wzorzec w trybie skargi konstytucyjnej. Skarżąca w *petitum* powołała art. 190 ust. 5 Konstytucji nie tylko jako wzorzec samodzielny, lecz także ujęty związkowo w rozmaitych konfiguracjach (art. 190 ust. 5 w związku z art. 2, art. 190 ust. 5 w związku z art. 45 ust. 1, lecz także art. 45 w związku z 190 ust. 5 Konstytucji). Skarga nie zawiera jednak uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 190 ust. 5 Konstytucji w którejkolwiek konfiguracji.

3.6. W ocenie Sejmu spośród przywołanych przez skarżącą wzorców kontroli jedynym dopuszczalnym w trybie skargi konstytucyjnej, a jednocześnie adekwatnym do podnoszonych problemów konstytucyjnych i wywodów zawartych w uzasadnieniu skargi wydaje się być art. 45 ust. 1 Konstytucji, a więc prawo do sądu w aspekcie prawa do rozpoznania sprawy przez sąd jako organ o konstytucyjnie określonej charakterystyce.

3.7. Rozważenia wymaga czy w analizowanej sprawie o sygn. akt SK 7/20 zachodzą negatywne przesłanki procedowania *ne bis in idem* albo *res iudicata*, które skutkowałyby koniecznością umorzenia przez Trybunał postępowania – odpowiednio – ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku. Przesłanka *ne bis in idem* zaistniałaby w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych przez wnioskodawcę. Z kolei przesłanka *res iudicata* spełniona zostałaby w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz tożsamości konstytucyjnych wzorców kontroli zakwestionowanego przepisu (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02).

W wyroku TK z 19 listopada 2019 r. o sygn. akt SK 6/18 Trybunał orzekł, że art. 123 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał rozstrzygnął również, że art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., w zakresie, w jakim wskazuje, że sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym działa jako sąd drugiej instancji, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Inicjatorem postępowania był ten sam podmiot, co w sprawie o sygn. akt SK 7/20, tj. spółka M Sp. z o.o. z siedzibą w T . Skarżąca spółka otrzymała zatem w wyroku o sygn. akt SK 6/18 wypowiedź orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygającą w sposób powszechnie obowiązujący i ostateczny wątpliwości konstytucyjne co do zgodności skarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zasada *res iudicata* nie ma charakteru absolutnego, co oznacza możliwość ponownego skarżenia do Trybunału Konstytucyjnego tych samych przepisów przez

tego samego skarżącego, w szczególności gdy wskazane zostaną inne wzorce konstytucyjne. Skarga konstytucyjna o sygn. akt SK 7/20 zawiera wprowadzie dodatkowe wzorce konstytucyjne w porównaniu do treści sentencji wyroku o sygn. akt SK 6/18, jednak – jak zostało to wykazane – są to wzorce, które nie mogą być skutecznie powoływane w trybie skargi konstytucyjnej (art. 10 ust. 2, art. 190 ust. 5 Konstytucji) lub zostały powołane w sposób nieprawidłowy (art. 31 ust. 3 zdanie drugie, art. 32 ust. 2 Konstytucji).

W konsekwencji należy stwierdzić ziszczenie się przesłanki ujemnej przesłanki procesowej *res iudicata* w zakresie oceny zgodności art. 123 § 2 k.p.c. oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.8. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sejmu postępowanie w zakresie oceny art. 123 § 2 oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., z art. 10 ust. 2, art. 31 ust. 3 „zdanie ostatnie”, art. 32 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 5, art. 190 ust. 5, art. 190 ust. 5 w związku z art. 2, art. 190 ust. 5 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji – a zatem w odniesieniu do pełnego zakresu treściowego skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 7/20 – podlegać powinno **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4.1. W odniesieniu do skargi konstytucyjnej o sygn. SK 87/19 (pierwotnie sygn. akt. Ts 165/18) skarżący sformułował zarzuty niezgodności: 1) art. 123 § 2 k.p.c. oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji; 2) art. 175 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1, art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji; 3) art. 258 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżący przywołał rozmaite konfiguracje wzorców kontroli, jednak uzasadnienie skargi nie wyjaśnia przyczyn zastosowania takiego zabiegu, ani nie zawiera argumentacji na uzasadnienie tak stawianych zarzutów.

W ocenie Sejmu skarga nie zawiera dostatecznego uzasadnienia zarzutów niezgodności art. 123 § 2 k.p.c. oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1

w związku z art. 2 Konstytucji, art. 175 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1, art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także art. 258 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Pogłębionej analizy wymagają zatem zarzuty niezgodności art. 123 § 2 k.p.c. oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 175 § 1 p.p.s.a. z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 258 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Rozważenia wymaga, czy w zakresie oceny art. 123 § 2 k.p.c. oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie występuje ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, której ziszczenie się obliguje Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania z powodu zbędności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 uTK). O jej spełnieniu można mówić w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych dla kontroli zakwestionowanego przepisu. Zastosowanie zasady *ne bis in idem* odnosi się nie tylko do tych wyroków, w których Trybunał orzekł o niekonstytucyjności określonej normy, lecz także do przypadków uprzedniego rozstrzygnięcia o ich konstytucyjności, a zatem w sytuacji, gdy przedmiot kontroli pozostaje nadal w systemie prawa (zob. np. postanowienie TK z 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 6/06). Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przywołana zasada stabilizuje zatem sytuację prawną powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia Trybunału jako formalnie prawomocnego.

W wyroku TK z 19 listopada 2019 r. o sygn. akt SK 6/18 Trybunał orzekł, że art. 123 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał rozstrzygnął również, że art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., w zakresie, w jakim wskazuje, że sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym działa jako sąd drugiej instancji, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Zasada *ne bis in idem* nie ma charakteru absolutnego. Nie zamyka ona

możliwości skutecznego skarżenia i procedowania przed Trybunałem, o ile inicjator nowego postępowania wskaże skutecznie nowe zarzuty. Analizowana skarga konstytucyjna zawiera wprawdzie dodatkowy zarzut niekonstytucyjności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji), jednak nie spełnia on wymogów dotyczących uzasadnienia stawianego zarzutu.

Z zestawienia skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 87/19 (pierwotnie sygn. akt. Ts 165/18) z sentencją wyroku TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18 wynika, że Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności art. 123 § 2 k.p.c. oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie zachodzi negatywna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, która przemawia za **umorzeniem** postępowania we wskazanym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 uTK).

4.3. Rekonstrukcja problemu konstytucyjnego w odniesieniu do art. 175 § 1 p.p.s.a. jest utrudniona ze względu na sposób sformułowania i uzasadnienia zarzutów. Skarżący stwierdził, że wymóg poniesienia kosztów związanych z przymusem adwokacko-radcowskim do sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA jest barierą ekonomiczną uniemożliwiającą skorzystanie z prawa skarżącego do zaskarżenia orzeczenia do sądu drugiej instancji, co jest niezgodne z zasadą dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącego ustawodawca zamknął dostęp do sądu drugiej instancji w postępowaniu sądownoadministracyjnym w drobnych sprawach, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa od kosztów wymaganych do ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Tworzenie przez ustawodawcę tego rodzaju barier ekonomicznych sztykuje osoby ubogie w kontekście prawa dostępu do sądu drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie Sejmu skarżący nie uzasadnił w sposób dostateczny zarzutu naruszenia przez art. 175 § 1 p.p.s.a. zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, ani konstytucyjnego prawa do sądu, które – jak się wydaje – stanowi wzorzec pomocniczy względem zasady dwuinstancyjności (art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji). Niezależnie od tego sama dopuszczalność powoływania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną wzbudza istotne wątpliwości. Stanowisko doktryny jest w przeważającej części temu przeciwnie, z uwagi przede wszystkim na usytuowanie

art. 176 ust. 1 Konstytucji wśród norm ustrojowych oraz istnienie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), na które może w pierwszej kolejności powołać się skarżący (T. Grzegorzczak, uwagi do art. 176, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis; L. Garlicki, K. Wojtyczek, uwagi do art. 78, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 877). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak w tej kwestii jednolite (wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09; 7 marca 2013 r., sygn. akt SK 30/09; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14; por. np.: wyroki TK z: 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09; 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08; 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13). Należy przyjąć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego strony i nie może w związku z tym zostać powołany jako wzorzec w skardze konstytucyjnej.

Mając na względzie powyższe, postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 175 § 1 p.p.s.a. z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

4.4. W ocenie Sejmu uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 258 § 1 p.p.s.a. również nie może być uznane za spełniające wymogi prawidłowego uzasadnienia zarzutu podnoszonego w ramach skargi konstytucyjnej. Trudno jest w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości przyporządkować konkretne fragmenty wyводу skarżącego do określonego zarzutu. Przywołane przez skarżącego obszernie fragmenty uzasadnienia wyroku TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 – za czym wydaje się przemawiać systematyka uzasadnienia skargi – służą za uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności orzekania przez referendarzy sądowych w sprawach o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Nawet jednak gdyby wywody te potraktować jako łączne uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności przepisów przyznających referendarzom

sądowym kompetencje orzecznicze zarówno w postępowaniu cywilnym (art. 123 § 2 k.p.c.), jak i sądownoadministracyjnym (art. 258 § 1 p.p.s.a.), to różnice w statusie prawnym asesorów sądowych (będących sędziami *in spe*) oraz referendarzy sądowych (będących urzędnikami sądowymi) sprawiają, że przywołane przez skarżącego wypowiedzi Trybunału co do zasady wydają się być nieadekwatne względem statusu prawnego referendarzy sądowych.

Można przyjąć, że art. 258 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym „Czynności w zakresie przyznania prawa pomocy wykonuje referendarz sądowy” jest w procedurze sądownoadministracyjnej odpowiednikiem art. 123 § 2 k.p.c., wedle którego „Postanowienie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego może wydać także referendarz sądowy”. Jak już zostało wspomniane, w wyroku TK z 19 listopada 2019 r. o sygn. akt SK 6/18 Trybunał przesądził, że art. 123 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przywołane przepisy – w ramach różnych procedur – powierzają referendarzowi sądowemu kompetencję orzekania w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu, a jednocześnie nie odbierają tej kompetencji sądom (odpowiednio administracyjnym albo cywilnym).

W doktrynie wskazuje się, że „[w]ykonywanie czynności w zakresie przyznania prawa pomocy, które obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego [...] jest podstawowym zadaniem referendarzy sądowych. Zmiany w art. 258 p.p.s.a., polegające na nadaniu nowego brzmienia § 1, 2 pkt 7, § 4 oraz uchyleniu § 3 (wprowadzone na podstawie art. 1 pkt 72 noweli z kwietnia 2015 r., które obowiązują od 15.08.2015 r.), miały na celu poszerzenie kompetencji referendarzy sądowych i odciążenie sędziów od załatwiania spraw z zakresu ochrony prawnej. Do takich spraw zalicza się przede wszystkim prawo pomocy. Dlatego, poprzez nadanie nowego brzmienia § 1 i 4 w komentowanym artykule, przyjęto jako zasadę, że czynności z zakresu prawa pomocy wykonuje referendarz sądowy. Natomiast wyjątkiem od tej zasady jest podejmowanie takich czynności przez sąd, co dopuszczalne jest jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach (§ 4). Kierunek zmian przepisów umożliwiający szersze wykorzystanie referendarzy sądowych w postępowaniu sądowno-administracyjnym, przyjęty w ramach tej nowelizacji, jest wzorowany na

rozwiązaniach wprowadzonych w sądownictwie powszechnym, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu projektu noweli (zob. uzasadnienie, VII kadencja, druk sejm. nr 1633, s. 34)” (B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Mendek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, komentarz do art. 258, LEX 2019).

Skarżący wychodzi z założenia, jakoby referendarze sądowi – w kwestiach dotyczących ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu – orzekali „o prawach lub wolnościach konstytucyjnych”. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny przesądził w swoim orzecznictwie, że rozstrzyganie w kwestii przyznania profesjonalnego pełnomocnika z urzędu nie jest czynnością z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz jest czynnością pozajudkacyjną (wyroki TK z: 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18; postanowienia TK z: 5 marca 2013 r., sygn. Ts 237/12; 16 listopada 2017 r., sygn. akt Ts 152/16). Przyznanie referendarzom sądowym kompetencji do wydawania postanowień o ustanowieniu lub odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego nie jest formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem – przy zachowaniu prawa strony do zaskarżenia postanowienia referendarza do sądu – nie godzi w prawo do sądu (wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08).

Wymiar sprawiedliwości to działalność państwa polegająca na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” z. 9/1999, s. 3; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16). Wymiar sprawiedliwości w powyższym rozumieniu sprawowany jest przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Konstytucyjna wyłączność sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wymaga zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07).

Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97). W przypadku tzw. postępowania mieszanego (a więc m.in. takiego postępowania, w którym

w pierwszej instancji orzeka organ niebędący sądem, a w drugiej instancji – sąd) wystarczające jest zagwarantowanie sądom kompetencji do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Prawo do sądu będzie zatem zachowane na gruncie takiej regulacji, która zapewnia kontrolę sądową rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną jednostki (wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 34/98; 14 lipca 2003 r., sygn. akt SK 42/01).

Status prawny referendarzy sądowych również stanowił przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyroki TK z: 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08; 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; z 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10). Trybunał uznał, że urząd referendarza sądowego w dostatecznym stopniu spełnia warunki stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności co do treści wydawanych orzeczeń, a więc ma cechy, które są niezbędne do wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. Dotychczasowa ewolucja urzędu referendarza sądowego polegała na stopniowym zwiększaniu uprawnień referendarzy sądowych poprzez powierzanie im wykonywania kolejnych czynności, które wcześniej zastrzeżone były dla sądów. W ten sposób ustawodawca zmierzał do odciążenia sędziów, a tym samym do usprawnienia działania wymiaru sprawiedliwości. Proces przekazywania referendarzom sądowym czynności z zakresu postępowania sądowego ma jednak granice, których ustawodawca nie może przekroczyć. Referendarze, jako urzędnicy sądowi, nie mogą wykonywać czynności z zakresu wymierzania sprawiedliwości, które na mocy art. 175 ust. 1 Konstytucji należą do wyłącznej kompetencji sądów (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07).

W najnowszym orzecznictwie (wyrok TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18) Trybunał stwierdził, że dotychczasowe poglądy dotyczące referendarzy sądowych zasadniczo zachowały aktualność, mimo że od czasu wydania wcześniejszych wyroków Trybunału znacznie poszerzono kompetencje referendarzy oraz zmodyfikowano zasady dostępu do tego zawodu. Trybunał uznał jednak, że ogólne cechy referendarzy nie dyskwalifikują ich od orzekania w sprawach o przyznanie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego wystarczające jest, że tego rodzaju rozstrzygnięcia podejmowane są przez podmioty niezależne „co do treści wydawanych orzeczeń”, o ile orzeczenia te mogą być następnie kontrolowane przez podmioty w pełni korzystające z konstytucyjnie gwarantowanej niezawisłości, a więc sędziów.

Wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając sprzeciw od postanowienia referendarza sądowego i orzekając w roli „sądu drugiej instancji” zachowuje „ostatnie słowo” w kwestii ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu. Tego rodzaju procedury „mieszane” były przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego i nie budziły konstytucyjnych zastrzeżeń. W wyroku TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 Trybunał uznał, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym. Taką gwarancję zapewnia art. 259 § 1 p.p.s.a., który umożliwia wniesienie sprzeciwu od postanowienia referendarza sądowego w kwestii ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu.

W odniesieniu do kwestii oceny zgodności art. 258 § 1 p.p.s.a. z prawem do sądu, jako organu o konstytucyjnie określonej charakterystyce, Sejm zasadniczo podziela argumenty Trybunału przemawiające za konstytucyjnością art. 123 § 2 k.p.c., które zostały wyrażone w wyroku TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18. Trybunał stwierdził, że ustawodawca, przyznając referendarzom sądowym kompetencję orzekania w zakresie pomocy prawnej miał na względzie obiektywną konieczność odciążenia sędziów i umożliwienia im skoncentrowania się na wymierzaniu sprawiedliwości. Takie *ratio legis* przyznania referendarzom sądowym kompetencji orzeczniczych w zakresie pomocy prawnej należy uznać za konstytucyjnie uzasadnione w kontekście dążenia do zwiększania sprawności postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu zakłada bowiem również „rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”. Ustawodawca, powierzając referendarzom sądowym w ramach procedury sądownoadministracyjnej kompetencję do orzekania w sprawie przyznania profesjonalnego pełnomocnika z urzędu równocześnie nie odebrał w tym zakresie kompetencji sądom. Jako zasadę ustanowił jednak, że w omawianych kwestiach orzekają referendarze sądowi, natomiast sąd może wykonywać kompetencje orzecznicze z zakresu ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” (art. 258 § 4 p.p.s.a.). Przy czym od orzeczenia referendarza sądowego (orzekającego w pierwszej instancji) zapewniona została możliwość wniesienia sprzeciwu do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jeżeli natomiast w pierwszej instancji „w szczególnie uzasadnionym przypadku” orzeka wojewódzki sąd

administracyjny, wówczas zapewniona zostaje możliwość złożenia zażalenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powyższe twierdzenia mają poparcie w doktrynie, która wskazuje, że „Trybunał Konstytucyjny, który oceniał, czy w sądownictwie powszechnym referendarz może być traktowany na równi z sądem, skoro nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, stwierdził, że orzekanie przez referendarzy o kosztach sądowych i kosztach procesu nie jest wymierzaniem sprawiedliwości, lecz czynnością dodatkową, która może być powierzona temu urzędnikowi sądowemu, nawet jeśli odwołanie od jego postanowienia rozpatruje sąd rejonowy, a nie sąd okręgowy, tak jak w przypadku postanowień wydawanych w tej materii przez sąd rejonowy (wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, Dz.U. poz. 1400). [...] [Z]arówno w sądownictwie powszechnym, jak i administracyjnym, wprowadzane są obecnie zmiany, które mają zwiększyć zakres kompetencji referendarzy sądowych w sferze działań sądów związanych z ochroną prawa, która nie stanowi zastrzeżonego dla sądów sprawowania wymiaru sprawiedliwości, natomiast przyczynia się do tego, aby ten wymiar sprawowany był w sposób sprawny i, przede wszystkim, bez zbędnej zwłoki (B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Mendek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, komentarz do art. 258, LEX 2019).

Ustawodawca nie powierzył zatem kompetencji orzekania o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu w sposób dowolny. Scedował tę kompetencję na referendarzy, a więc urzędników sądowych upoważnionych w drodze ustawy do wykonywania oznaczonych czynności w postępowaniu sądowym – innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym czynności z zakresu ochrony prawnej.

Mając na uwadze powyższe Sejm wyraża stanowisko, że przyznanie referendarzom sądowym w postępowaniu sądoadministracyjnym kompetencji do wydawania postanowień o ustanowieniu lub odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego nie jest formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem – przy zachowaniu prawa strony do wniesienia sprzeciwu od postanowienia referendarza do sądu – nie godzi w prawo do sądu jako organu o konstytucyjnie ukształtowanej charakterystyce. Ustawodawca, zezwalając w art. 258 § 1 p.p.s.a. referendarzom w postępowaniu sądoadministracyjnym na orzekanie w przedmiocie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika i zapewniając następczą kontrolę sądową rozstrzygnięć, nie przekroczył przysługującej mu swobody regulacyjnej. Przepisy pozwalają na wniesienie do wojewódzkiego sądu

administracyjnego sprzeciwu od postanowienia referendarza (art. 259 § 1 p.p.s.a.). Wojewódzki sąd administracyjny orzeka wówczas jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu (art. 260 § 2 zdanie drugie p.p.s.a.).

Ze względu na istotne wątpliwości dotyczące spełnienia przez skarżącego wymogów formalnych Sejm wyraża stanowisko, że postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 258 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

Nawet gdyby przyjąć, że załączone przez skarżącego fragmenty uzasadnienia wyroku TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 odnoszące się do asesorów sądowych stanowią łączne uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności nie tylko art. 123 § 2 k.p.c., lecz także art. 258 § 1 p.p.s.a., to wówczas należałoby uznać, że są to wypowiedzi orzecznicze Trybunału nieadekwatne do stawianych w skardze problemów konstytucyjnych. Mając natomiast na względzie przedłożone przez Sejm wywody przemawiające za konstytucyjnością skarżonego przepisu należy przyjąć, że skarga konstytucyjna nie zawiera argumentacji prowadzącej do przełamania domniemania konstytucyjności art. 258 § 1 p.p.s.a.

5. Podsumowując powyższe wywody, w odniesieniu do oceny zgodności art. 123 § 2 k.p.c. oraz art. 398²³ zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 6 listopada 2019 r., z art. 45 ust. 1 Konstytucji postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku, w pozostałym natomiast zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm wyraża stanowisko, że postępowanie w sprawie skarg konstytucyjnych o sygn. akt SK 87/19 oraz sygn. akt SK 7/20, połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt SK 87/19, powinno podlegać **umorzeniu** w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 uTK.

MARSZAŁEK SEJMU

WZ

Ryszard Terlecki